

公共治理^与 制度创新[★]

——直面中国公共管理领域前沿问题

G

主 编 陈家国
副 主 编 杜永伟 李晓明



清华大学出版社

公共治理与制度创新

——直面中国公共管理领域前沿问题

陈家国 主编

杜永伟 李晓明 副主编

陈 哲 漫画作者

清华大学出版社

北 京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

公共治理与制度创新:直面中国公共管理领域前沿问题/陈家国主编. —北京:清华大学出版社, 2007.1

ISBN 978-7-302-14023-8

I.公… II.陈… III.公共管理—研究—中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 122997 号

责任编辑:张立红(zlh-zlq@263.net) 张 颖

封面设计:鼎典智造(北京)企业策划公司

版式设计:孔祥丰

责任校对:邱 丽

责任印制:孟凡玉

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社 总 机:010-62770175 邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015 客户服务:010-62776969

印 装 者:清华大学印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印张:15.5 字 数:304 千字

版 次:2007 年 1 月第 1 版 印 次:2007 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:28.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:022628-01

→ 作者简介

陈家国 先后在野战军、部队院校、部队科研单位工作。现为总参某部政治部副主任，上校军衔。发表文学作品、新闻作品千余篇，多次获全国、全军新闻奖。出版个人新闻作品集《大山兵歌》（军事科学出版社，2006），发表学术研究文章上百篇。

杜永伟 毕业于清华大学电机系生物医学工程专业。注册北京东方意德科技有限责任公司，任总经理。先后捐资设立清华大学电机系“东方意德”奖助学金等。清华大学就读期间，致力于物业管理方面研究，发表学术论文多篇。

李晓明 复旦大学新闻系毕业。历任《中国人口报》理论评论部负责人、人民日报网络中心论坛管理部主任助理、主任编辑。现为人民日报香港办事处记者、主任编辑。主持人民网“强国论坛”嘉宾访谈共700余期，结集出版《关注中国 纵论天下——强国论坛这五年》一书。

本书立足当前公共领域，直面前沿问题，其研究成果既是“案例与分析”，又是当前公共领域问题的“对策与建议”。作者大多来自国家机关各部门，他们结合实际工作撰写的这些文章既有很强的学术价值，又有很强的适用性和可操作性，同时也有很强的可读性。如对过桥费难收原因的剖析、对口岸通关速度瓶颈问题的调查、对清理拖欠工程款和农民工工资问题的研究等，都是当前社会关注的热点。作者关注国家发展和社会发展，关心百姓利益的人文情怀充溢于字里行间。无论是公共管理专业的学生还是公共管理领域的工作人员，都可从本书中获益。

编审委员会

策 划：刘庆龙

编委会主任：薛 澜

编 委：（按姓氏笔划为序）

王 名 王有强 刘庆龙 孟祥清

沈群红 彭宗超 楚树龙 薛 澜

主 编：陈家国

副主编：杜永伟 李晓明

序 言

我给这个公共管理研究生课程班上课时，几个班委对我说，想把同学们的优秀作业汇集起来，出一本书。我说出一本书很不容易，文章的质量要好，还要找几个人，很好地筹划，认真地编辑。过了一段时间，他们果真把编出来的书稿放到了我的眼前。现在该我实现自己的承诺来给这本书写序了。由于工作比较忙，而且一直没有想好这样的序该如何写，拖了一段时间，也影响了本书的出版，很是抱歉。

近年来，中国在取得巨大进步的同时，也面临着各个方面的难题。这些难题对于改革开放的实践者来说是困难和挑战，但对于从事公共管理学科研究的学者来说，更多的是引力和机遇。目前越来越多的人认识到发展公共管理学科对于中国未来改革与发展的重要性。清华大学公共管理学院正是在这样的大背景下于 2000 年成立的。几年来，公共管理学院从世界各地吸引了一批有志于中国公共管理事业的优秀学者，他们为建设清华大学公共管理学院这个精神家园奉献着自己最美好的年华。而正是这些优秀的教师们为中国的公共管理事业培养了一批批引人骄傲的重要人才，其中包括 400 多名硕士学位(包括 MPA)和将近 20 名博士学位获得者，还包括在学院通过各种形式接受公共管理培训的中央政府各个部门、各级地方政府、非政府组织、科研机构、企事业单位的 2 000 多名各级公共部门的管理者。同时，也包括本期公共管理研究生课程班的全体学员。

这本集子一方面是对公共管理研究生课程班同学们日常学习的一个检验，另外也是对大家关注的各类公共管理问题研究成果的一次展示。同学们紧密结合工作实际，论文涵盖面宽，信息量大。如对过桥费难收原因的剖析，对口岸通关速度瓶颈问题的调查，对清理拖欠工程款和农民工工资问题的研究等，都是当前社会关注的热点。由于种种局限，本书中的一些论文还显得比较单薄，一些观点也还值得商榷。



但瑕不掩瑜，同学们那种以国家发展大计为己任的责任感、关心社会发展和百姓利益的人文情怀充溢于书中的字里行间。

在公共管理学院成立后开设的不同项目和班次中，由一个班的同学共同努力出版一本书还是第一次。这个班级能够出一本书，实际上是他们具备了几个有利条件。一是这个班级因为 2003 年“SARS”等原因，在校时间由一年半延长到两年半才完成必修课程。这个班级“因祸得福”，他们有更多的时间在清华园徜徉，享受其浓厚的学术氛围，从容地思考公共管理的难题，认真地撰写相关的课程论文。二是这些论文都经过了任课老师的认真推荐。这些老师往往都是某一领域知名的学者专家，由他们挑选并提出修改意见，使得这本集子的入口有了重要的保障。三是几位担任主编、副主编的同学有热情，有能力。比如陈家国同学，长期在机关工作，有一定文字基础，发表过不少作品，主编过报纸。又如李晓明同学，现就任于“人民网”，采写编辑了很多新闻作品，思维敏感性强。最后要提到的是学院的刘庆龙老师。他曾经负责在职研究生班的组织工作，熟悉这个班级，与同学们建立了深厚的感情。为了此书的出版，他在组织、策划、选题等方面，花费了大量的心血。

在 2003 年《清华公共管理评论》的发刊词中我曾经写道：“如果说在中国前一时期的改革与发展中，经济学成为社会科学领域中的带头学科，那么中国未来的改革与发展则迫切要求公共管理加入到带头学科的行列之中。要想承担这一历史重任，公共管理领域的学者必须从研究的基本思路和方法上面突破传统的模式。许多公共管理领域的重大理论与实践问题涉及政治体制、社会组织行为、政府决策机制等各个方面。这些问题的研究与探索需要开阔的国际视野，坚实的研究方法和求实的科学态度；更需要有志于公共管理研究的学者从不同的角度对这些问题进行深入的探求和思想交锋。在不断的思辨和探讨中，在不断的切磋和琢磨中，寻求明德为公的真谛。”本书的出版就是这种努力的延续和体现。

薛澜

清华大学公共管理学院常务副院长

目 录

第一部分 公共政策分析

北京市道路交通拥堵的现状、原因及对策	5
过桥费为何如此难收	13
第三次“圈地运动”及对策分析	16
关于导师负责制的思考和若干改革建议	23
以加大奖励扶助为突破口，把人口和计划生育纳入公共财政管理	28
规范建筑市场秩序，维护弱势群体权益 ——对清理拖欠工程款和农民工工资问题的思考	34
地铁乞讨、卖艺能否简单禁止 ——探问北京地铁禁乞	41
纳米技术和木桶效应	46
“后富机制”建立初探	51
从修改“鸟巢”设计说到政府全面质量管理	59

第二部分 人力资源管理与发展

从人力资源开发看军队人才工作	71
分配机制对企业发展的影响	79



试论干部竞争上岗的利与弊	82
引领员工融入组织的第一步 ——“新员工培训”	87

第三部分 社会科学研究方法

青少年犯罪问题的研究	95
韩国旅游推广合作计划调查	103
浅谈社会科学研究方法在信息通信部门的应用	108
北京东方意德公司安防工程安装质量和售后服务状况的调查	112
关于口岸通关速度瓶颈问题的调查方案	115
浅谈问卷法在团队管理工作中的运用	117

第四部分 战略分析

缉捕行动中的谋略	125
论建设银行公司业务发展战略	128
遵循战略运作原则，高效推进军事变革	131
解救人质处置方案中的战略战术	138
21 世纪海关监管战略	143
中国古代战略原则在我国进出口商会中的应用	147
浅谈当前中国对外战略的选择	151
“专”、“势”在企业战略中的制定	156
论“势”在林业发展战略中的运用	159
自知者明，自胜者强——先胜战略在商业谈判中的运用	165

我们为什么选择纳米	170
-----------------	-----

第五部分 国际关系透析

“文明冲突论”的几点悖论浅析	177
浅论美国发动倒萨战争的目的	182

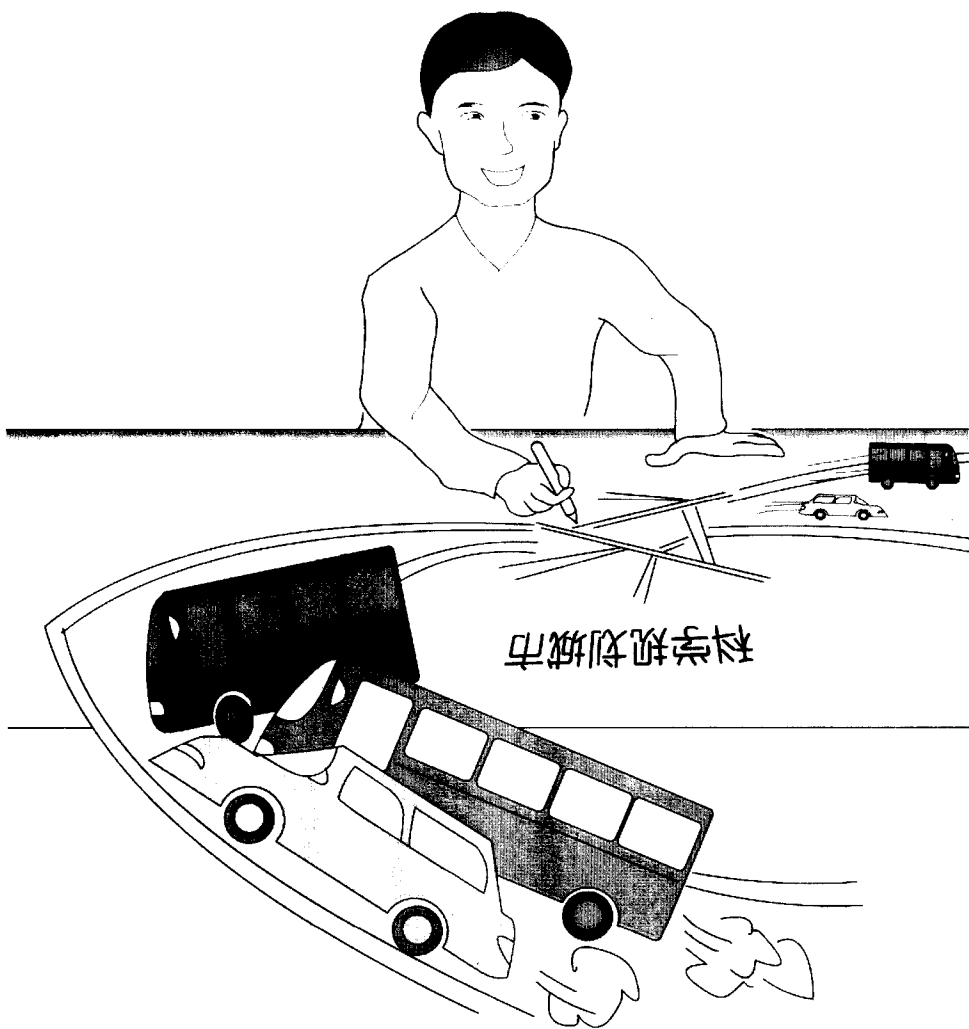
第六部分 非营利组织管理

为了地球的今天和明天 —— 北京天恒可持续发展研究所	191
扎根于心就能改变世界 —— 记环境保护组织“根与芽”	199
一个外国姑娘的中国情结 —— 罗斯及其创立的慈善机构四川农村发展组织	204
“SARS”期间危机管理给我们的启示 —— 中国 NGO 研究值得正视的 一个特殊个案	210
志愿者行动与公民服务	214
我们这个班级家庭(代编后记)	223
致谢	236

第一部分

公共政策分析

- 北京市道路交通拥堵的现状、原因及对策
- 过桥费为何如此难收
- 第三次“圈地运动”及对策分析
- 关于导师负责制的思考和若干改革建议
- 以加大奖励扶助为突破口，把人口和计划生育纳入公共财政管理
- 规范建筑市场秩序，维护弱势群体权益
——对清理拖欠工程款和农民工工资问题的思考
- 地铁乞讨、卖艺能否简单禁止——探问北京地铁禁乞
- 纳米技术和木桶效应
- “后富机制”建立初探
- 从修改“鸟巢”设计说到政府全面质量管理



告别拥堵

北京市道路交通拥堵的现状、原因及对策

刘海峰 史良 王锦*

2003年9月17日,一场秋雨降落京城,虽然给干燥的北京平添了几分“湿”意,却也给原本已拥堵的北京交通更加“添堵”:京良路堵车、新发路口被堵死、卢沟桥附近堵了一上午……北京市中心的各主要街道因这场雨都被堵得水泄不通。雨天成了北京市民出行之“痛”。从北京市交通报警台获悉,17日上午8时至下午13时,该台共接到市民打来的交通拥堵报警电话369起。对于当日北京市出现的严重交通堵塞现象,北京市公安局交通管理局新闻中心主任张景春解释说,雨天路滑,司机视线受阻,行车速度放慢是主要原因。但是冰冻三尺非一日之寒,城市布局发展不合理、新车增长速度过快、施工项目多、市民的交通观念差等多种因素近年来一直困扰着本已脆弱的北京交通。

一、北京市道路交通拥堵的现状

目前,北京市的道路交通拥堵问题非常突出。截止2003年8月,北京市机动车保有量已突破200万辆,私家车接近84万辆。交管部门2003年底对北京市区车辆流速进行了统计,市区机动车流速平均为每小时11.4公里,仅相当于骑自行车的速度。在早晚流量高峰期间,90%以上的道路交通处于饱和或超饱和状态(全市路网平均负荷度已达70%,其中干道系统达90%以上),城区道路基本处于拥堵状态,经常发生拥堵的点段达84处,特别是二、三、四环等几条环线和环路之间的联络线,交通拥堵尤为严重,给市民的工作、生活带来了极大的不便。

* 刘海峰:北京市公安局政治部;史良:北京市公安局办公室;王锦:北京市公安局办公室



北汽出租汽车集团公司司机田卫华说：“2003年7月份，我从花园桥到北洼路不到两公里，光堵车车费就达24元，我都不好意思收乘客的钱了。”现在北京几乎是无路不堵，四环路刚开通那会儿，很多司机都爱走这条道。不过从2002年开始，四环也逐渐开始拥堵。崇文门路口是北京著名的“堵车圣地”，双祥客运有限责任公司出租车司机黄福生说，在那里平均过一个灯要花15分钟。前些日，有位外地乘客在北京站附近上了他的车，说去王府井。黄师傅好心地建议他：“这么近，您还不如坐个人力三轮车呢，这段路太堵。”乘客很冲，说：“你怕我不给你钱怎么着？”黄福生也来了气：“那咱说好，您半路可不能下。”果不其然，车一到崇文门就开始堵，不到东单计价表已经跳到20多元了。最后乘客实在撑不住了，说：“师傅，您看……”黄福生后来向人诉苦说：“难道我不想挣钱？可我也不想看着乘客受罪。北京交通状况就这样，我为了跟人家解释费了多少口舌！”随便问一个北京司机，他都能随口说出一串“堵点”：长虹桥、国贸桥、西直门桥、小街桥、中关村一桥、杜家坎……司机们甚至把位于京石高速路起点的杜家坎叫“杜大爷”，他们给北京交通台发手机短信说：“杜大爷呀杜大爷，您啥时候能不堵车了呀？”在朝阳区一家外企工作、每天开车上下班的赵萍用“一塌糊涂”来形容北京的交通状况。她说，如今北京普通时段车堵得像从前的上下班高峰，上下班高峰堵得像赶集。此外，北京交通的应急能力太差，雨雪天气只是加剧堵车的原因之一，一遇到事故、施工、大型活动，北京交通就显得更加脆弱不堪了。不久前，她驱车去密云参加朋友的婚礼，不料在京密路上堵了整整4个小时，赶到时婚礼早就结束了。那天是个大晴天，堵车的原因就是因为天气太好了，又是周末，很多人开车去郊游。每逢节假日，出北京的放射路都堵得厉害。

北京作为首都，作为一个拥有千万以上人口的巨型城市，车辆拥挤、出行困难、道路堵塞、效率降低、环境污染等国际“都市病”的出现比专家们预期的还要早。

二、北京市道路交通拥堵的原因

影响道路交通拥堵的因素有很多：一是路的因素，即道路网络是否充分，结构是否合理，层次是否优化；二是车的因素，车辆数量的增长速度是否高于道路发展的速度；三是人的因素，驾驶员和行人的行为是否规范和理性。此外，还有天气和环境的因素等，这些都是导致道路交通拥堵的直接原因。从深层次来分析，交通拥